A FRAMEWORK FOR WETLAND POLICY IN CANADA

Canada Committee on Land Use

December, 1987

A FRAMEWORK FOR WETLAND POLICY IN CANADA

PURPOSE

This document is provided to governments to encourage and guide their actions and policies related to the use and management of Canada's wetland resources, including their protection and restoration. Each government may use those statements or strategies appropriate to their respective jurisdictions and wetland situations.

BACKGROUND

The Importance of Wetlands

Wetlands are essential to the well being of Canadians.

Wetlands contribute significant economic and social benefits to Canada. Many local and provincial/territorial economies rely directly on the use or harvest of renewable natural resources from wetlands, including fish, shellfish, waterfowl, game animals, wild rice, water and timber. Renewable resources associated with wetlands are central to the traditional subsistence lifestyle of some of Canada's aboriginal peoples. Wetlands support substantial tourism and recreational opportunities, such as hunting, fishing, bird watching and nature photography. A substantial Canadian industry is based on the extraction of peat from particular types of wetlands, primarily for horticultural purposes.

Wetlands perform a key role in Canada's water systems. Some maintain and improve water quality, some regulate flows to reduce flooding and may augment late summer stream flows, and some recharge groundwater supply.

Wetlands provide important life support systems for wildlife populations. They provide key habitat for migratory birds, fish, and a great many invertebrates, reptiles, amphibians and plants. Wetlands are home to about one-third of the wildlife species that have been identified as endangered, threatened or rare by the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC).

The Issue

It is recognized that wetland use and conversion has contributed to economic development in Canada, however continuing wetland degradation and loss is reaching a critical level in some areas. At least one-half of the wetland area in Canada's southern settled areas has been converted from its natural state to support alternative land uses. For example, southern Ontario lost 70% of its wetlands between the first European settlement and 1982. The pothole region of southwestern Manitoba has lost almost three-quarters of its wetlands because of

clearing and cultivation. Hydroelectric and other resource developments have potential to diminish wetlands, particularly in remote areas. Wetlands throughout Canada have also been degraded by land use practices which have resulted in vegetation destruction, nutrient and toxin loading, sedimentation, turbidity, and altered flow regimes.

Although the disruption of wetland functions for alternative uses may have economic benefits, this disruption also entails costs to Canadian society, and to individuals. Some of these costs relate to replacing the functions of lost wetlands (e.g., maintaining water quality, mitigating downstream flooding, providing adequate habitat, etc.). Other costs relate to the foreclosure of a wide range of options and benefits a wetland provides in its undisturbed state (e.g., renewable resource harvest, recreation, education and scientific benefits, etc.).

This critical loss and degradation of wetlands needs to be addressed through adequate consideration of wetland benefits in land use planning and resource management processes, and through securing and managing important wetlands. Wetland values, uses and management needs vary widely across Canada. Each jurisdiction must consider their wetland situation and respond accordingly.

GOAL

To provide for the wise use of Canada's wetland resources.

PRINCIPLES

° Wetlands are essential natural resources.

° Wetlands have both economic and social values.

° A scientific understanding is essential to the wise use and management of wetlands.

° Wetlands are an integral part of the ecological system.

° Wetlands and wetland systems contribute to the preservation of genetic diversity.

° It is possible to use some wetlands for more than one purpose while at the same time maintaining the integrity of the wetland.

° Measures to secure and manage wetlands should recognize existing land uses.

° Canada has international wetland conservation responsibilities and obligations.

POLICY STRATEGIES

° **To ensure that wetland values are fully integrated in, and influential on, land use and management decisions.**

- Link the use and management of wetlands into land use and resource policies and programs, including those related to economic development.

- Develop a specific wetland policy to guide land use decisions at the provincial/territorial and local government levels, particularly through established land use planning processes.

- Develop an overall conservation strategy which recognizes wetland values and benefits.

- Clarify government jurisdictional and legal responsibilities concerning wetlands.

- Establish a process for implementing wetland policy recommendations within government land use decisions.

- Improve coordination and communication within governments and between various levels of government.

- Develop and implement wetland use and management guidelines (i.e., "how to" statements) to be used in implementing wetland policy.

- Identify and evaluate government acts, programs, policies and regulations which influence wetlands.

- Revise those government acts, programs, policies or regulations which are inconsistent with, or at cross-purpose to, wetland objectives.

- Ensure that environmental impact assessments are conducted on significant government projects which influence wetlands.

- Develop workable guidelines to minimize the impacts of various forestry and agriculture land management practices on wetlands.

- Provide financial resources to enable national advisory groups to participate in the development of wetland policies and/or programs.

- Ensure that adequate information on wetland values is available to the general public, and used by land use and resource management professionals.

• **To secure and manage important wetlands and their resources.**

- Continue to designate appropriate wetland areas as nature reserves, wildlife areas or sanctuaries.

- Recognize and encourage the key role and efforts of landowners and the contributions of non-government organizations in the preservation and wise use of wetlands and their resources.

- Develop incentive programs to ensure wetlands are of economic benefit to owners.

- Examine and institute tax relief or other incentive programs that will encourage landowners to retain wetlands.

- Encourage non-government organizations to purchase and manage wetlands by removing barriers to fund raising.

- Undertake cooperative projects in wetland protection and management such as the current agreements with Wildlife Habitat Canada and Ducks Unlimited (Canada).

- Intensify efforts to secure wetlands through cooperative arrangements with private landowners or receipt of land gifts.

- Provide for ways and means of compensating for the loss of regionally important wetlands, such as protection of alternate wetlands of equivalent value, or adequate funding to enable another agency to achieve this.

- Make better use of international agreements for wetland conservation (e.g. Ramsar Convention on Wetlands of International Importance).

- Ensure adequate financial resources for management of protected areas.

- Develop management plans which allow the utilization of valuable resources in wetlands but will also conserve renewable wetland values.

- Promote and facilitate integrated land use management techniques to minimize potential conflicts between wetlands and other land uses.

- Obtain the endorsement and support of private industry for wetland objectives.

- Encourage the volunteer efforts of organizations and private citizens to assist in achieving wetland objectives.

- Encourage peer networking through use of landowner participation signs or similar awareness techniques.

- Protect important and sensitive wetland areas from public and vehicular access when necessary.

- Ensure that adequate information is available to landowners to effectively secure and manage wetlands.

• **To improve the knowledge base related to wetlands, their ecological functions, their social and economic value, and their protection and management.**

- Address such wetland knowledge areas as:

  - socio-economic evaluation
  - hydrological role
  - environmental and ecological cost/benefit accounting
  - inventory and classification systems (and their application)
  - impacts of government programs
  - impact mitigation measures to promote greater compatibility between wetlands and development
  - monitoring of development impacts
  - restoration and rehabilitation, and mitigation of, and/or compensation for, loss of wetlands
  - role in global atmospheric cycles.

- Assess the wetland situation by inventorying, classifying and monitoring the wetland resource.

- Develop and apply a system to identify, evaluate and rank the relative importance of wetlands.

- Identify the most threatened wetlands.

- Develop innovative approaches to the economic and compatible management of wetlands as one component of the landowners' total holdings.

- Continue to cooperate with government agencies, private wildlife organizations, corporations, academic institutions and private landowners in developing and implementing research programs.

- Establish a consultation process with landowners and other groups involved in land use decisions to determine their problems and requirements to protect and manage wetlands.

- **To develop and support education and information programs to promote the importance, role, values and uses of wetlands and their resources.**

  - Identify a central or lead agency for coordinating greater public awareness and concern for wetlands.

  - Establish a national forum or network for wetland conservation communications to:

    - systemize i) wetland references
      ii) ecological data on wetlands;

    - establish an information clearing house.

  - Promote the development of a wetland ethic by educational programs, including school curricula enrichment and adult education programs, to increase citizen's awareness and understanding of wetland systems.

  - Increase opportunities for public enjoyment of wetlands.

  - Broaden agricultural extension programs like SWEEP (Soil and Water Environmental Enhancement Program, Ontario) and HELP (Habitat Enhancement Land-Use Program, Manitoba) to develop wetland conservation awareness.

  - Undertake cooperative programs with non-government organizations and academic institutions to inform the public of the rationale for wetland protection and management.

- Utilize a variety of communications media to promote wetland conservation.

CADRE DE RÉFÉRENCE POUR UNE POLITIQUE POUR LES MILIEUX HUMIDES AU CANADA

Comité canadien sur l'utilisation des terres

décembre, 1987

CADRE DE RÉFÉRENCE POUR UNE POLITIQUE POUR LES MILIEUX HUMIDES AU CANADA

OBJET

Ce document, destiné à l'usage des gouvernements, veut encourager et orienter leurs efforts et leurs politiques concernant l'utilisation et la gestion des ressources canadiennes de milieux humides, y compris leur protection et leur remise en état. Chaque gouvernement peut mettre en application ces exposés de principe ou ces stratégies qui sont appropriés à ses juridictions et aux cas particuliers de terres humides.

HISTORIQUE

Importance des milieux humides

Les milieux humides sont indispensables au bien-être des Canadiens.

Le Canada retire des avantages économiques et sociaux importants des milieux humides. De nombreuses économies locales et provinciales ou territoriales dépendent directement de l'utilisation ou de la récolte des ressources naturelles renouvelables des milieux humides, y compris les poissons, les mollusques et les crustacés, la sauvagine, le gibier, le riz sauvage, l'eau et le bois d'oeuvre. Les ressources renouvelables associées aux milieux humides constituent également la base du mode de vie traditionnel de subsistance de certains peuples autochtones du Canada. Les milieux humides sont le lieu de nombeuses activités touristiques et récréatives dont la chasse, la pêche, l'observation des oiseaux et la photographie de la nature. Une importante industrie canadienne utilise certains types de milieux humides pour l'extraction de tourbe destinée principalement à l'horticulture.

Les milieux humides jouent un rôle clé dans les systèmes hydrologiques au Canada. Certains milieux maintiennent et améliorent la qualité de l'eau, d'autres régularisent les débits des cours d'eau pour réduire les inondations et peuvent augmenter leurs débits en fin d'été, et d'autres encore réalimentent les réserves en eaux souterraines.

Les milieux humides sont indispensables à la survie des populations fauniques. Ils offrent un habitat clé aux oiseaux migrateurs, aux poissons ainsi qu'à un grand nombre d'invertébrés, de reptiles, d'amphibiens et de plantes. Ces milieux sont l'habitat d'environ un tiers des espèces fauniques qui ont été désignées en danger de disparition, menacées ou rares par le Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada (CSEMDC).

Enjeu

Il est admis que l'utilisation et la conversion des milieux humides ont contribué au développement économique du Canada; toutefois la dégradation et la perte de ces milieux continuent de progresser et atteignent un seuil critique en certains endroits. Au moins la moitié de la superficie des milieux humides des régions habitées du sud du Canada a été convertie à d'autres utilisations. Par exemple, le sud de l'Ontario a perdu 70% de ses milieux humides entre l'établissement des premiers Européens et 1982. La région des marmites dans le sud-ouest du Manitoba a perdu presque les trois quarts de ses milieux humides par suite du déboisement et de la culture des terres. L'exploitation hydroélectrique et d'autres ressources peut réduire la superficie des milieux humides, particulièrement dans les régions éloignées. Partout au Canada, les milieux humides ont été également dégradées par une utilisation des terres qui a causé la destruction de la végétation, l'accumulation d'éléments nutritifs et de toxines, la sédimentation, la turbidité de l'eau et la modification des débits.

Bien que la perturbation des fonctions des milieux humides utilisées à d'autres fins ait des avantages économiques, elle est également coûteuse pour la société canadienne et pour les particuliers. Certains coûts sont liés au remplacement des fonctions des milieux humides perdues (par ex., le maintien de la qualité de l'eau et d'un habitat adéquat, l'atténuation des effets des inondations en aval, etc.), tandis que d'autres sont associés à l'élimination de diverses possibilités et avantages offerts par les milieux humides à l'état naturel (par ex., la récolte de ressources renouvelables, les activités récréatives et éducatives, les projets scientifiques, etc.).

Les problèmes de perte et de dégradation critiques des milieux humides doivent se régler dans le cadre des processus de planification de l'utilisation des terres et de gestion des ressources par un examen approfondi des avantages des milieux humides et par l'acquisition et la gestion d'importants milieux humides. Les valeurs, les utilisations et les besoins en gestion des milieux humides varient considérablement d'une région à l'autre du Canada. Chaque juridiction doit étudier sa situation propre et prendre les mesures qui s'imposent.

OBJECTIF

Assurer une utilisation judicieuse des milieux humides au Canada.

PRINCIPES

- Les milieux humides constituent des ressources naturelles indispensables.
- Les milieux humides présentent des valeurs économiques et sociales.
- L'étude scientifique des milieux humides est indispensable à une utilisation et une gestion judicieuses.
- Les milieux humides font partie intégrante du système écologique.
- Les milieux humides et les systèmes de milieux humides contribuent à préserver la diversité génétique.
- Il est possible d'utiliser certains milieux humides à plusieurs fins tout en maintenant leur intégrité.
- Les mesures d'acquisition et de gestion des milieux humides doivent tenir compte des utilisations actuelles des terres.
- Le Canada a des responsabilités et des obligations en matière de conservation des milieux humides à l'échelle internationale.

STRATÉGIES DE POLITIQUE

- **S'assurer que les valeurs des milieux humides sont pleinement intégrées aux décisions sur l'utilisation et la gestion des terres et les influencent.**
  - Etablir un lien entre l'utilisation et la gestion des milieux humides et les programmes et les politiques sur les ressources et les utilisations des terres, y compris ceux concernant le développement économique.
  - Élaborer une politique précise des milieux humides pour orienter les décisions en matière d'utilisation des terres à l'échelle des gouvernements provincial ou territorial et local, en particulier par des processus de planification en vigueur relatifs à l'utilisation des terres.
  - Élaborer une stratégie globale de conservation, qui tient compte des valeurs et des avantages des milieux humides.

- Préciser les responsabilités gouvernementales juridictionnelles et légales concernant les milieux humides.

- Établir un processus de mise en application des recommandations de la politique sur les milieux humides dans le cadre des décisions gouvernementales sur l'utilisation des terres.

- Améliorer la coordination et la communication au sein des gouvernements et entre les divers paliers de gouvernement.

- Élaborer et mettre en application les lignes directrices sur l'utilisation et la gestion des milieux humides (c'est-à-dire les énoncés sur les "mesures pratiques") pour exécuter la politique sur les milieux humides.

- Identifier et évaluer les lois, les programmes, les politiques et les règlements, qui ont des répercussions sur les milieux humides.

- Modifier ces lois, programmes, politiques ou règlements dont les objectifs ne correspondent pas aux buts visés dans le contexte des milieux humides ou s'y opposent directement.

- S'assurer que les projets gouvernementaux importants, qui ont des répercussions sur les milieux humides, sont l'objet d'une évaluation des incidences environnementales.

- Élaborer des lignes directrices réalisables pour minimiser les répercussions de diverses pratiques de gestion forestière et agricole sur les milieux humides.

- Octroyer une aide financière aux groupes consultatifs nationaux intéressés à participer à l'élaboration de politiques ou de programmes sur les milieux humides.

- S'assurer que l'information adéquate sur les milieux humides est disponible au public et qu'elle est utilisée par les spécialistes dans l'utilisation des terres et la gestion des ressources.

• **Acquérir et gérer les milieux humides importants et leurs ressources.**

- Poursuivre la désignation de milieux humides comme réserves naturelles, fauniques ou zoologiques.

- Reconnaître et encourager le rôle clé et les efforts des propriétaires fonciers ainsi que la contribution des organisations non gouvernementales à préserver et utiliser judicieusement les milieux humides et leurs ressources.

- Mettre au point des programmes d'encouragement pour s'assurer que les milieux humides offrent des avantages économiques aux propriétaires fonciers.

- Étudier et établir des programmes de dégrèvement fiscal ou d'autres motivations qui encouragent les propriétaires fonciers à conserver les milieux humides.

- Encourager les organisations non gouvernementales à acheter et à gérer les milieux humides en facilitant le lancement de campagnes de souscription.

- Entreprendre des projets coopératifs de protection et de gestion des milieux humides comme les ententes actuelles avec Habitat faunique Canada et Canards illimités Canada.

- Intensifier les efforts en vue d'acquérir des milieux humides en vertu d'ententes coopératives avec les propriétaires fonciers privés, ou par des dons de propriétés.

- Fournir les moyens et trouver les solutions qui compensent la perte de terres humides régionales importantes en protégeant, par exemple, des milieux humides qui remplacent la perte encourue ou qui ont une valeur équivalente, ou encore en accordant des subventions adéquates qui permettent à un autre organisme d'atteindre cet objectif.

- Faire un meilleur usage des accords internationaux sur la conservation des milieux humides (par ex., la Convention de Ramsar sur les milieux humides ayant une importance internationale).

- Assurer le financement adéquat de la gestion des régions protégées.

- Élaborer des plans de gestion, qui permettent l'utilisation des ressources de valeur des milieux humides, mais préservent également les ressources renouvelables de ces milieux.

- Promouvoir et faciliter l'emploi de techniques de gestion intégrée de l'utilisation des terres afin de minimiser les conflits possibles qui opposent les milieux humides à d'autres utilisations des terres.

- Obtenir l'approbation et l'appui de l'industrie pour les objectifs visés dans le cadre des milieux humides.

- Encourager les efforts bénévoles des organisations et des particuliers, intéressés à contribuer à la réalisation des objectifs fixés pour les milieux humides.

- Encourager l'établissement de réseaux de soutien d'homologues par l'emploi de techniques comme l'affichage de la participation des propriétaires fonciers ou autres moyens de sensibilisation.

- Au besoin, interdire au public et aux véhicules l'accès à des milieux humides importants et vulnérables.

- S'assurer que les propriétaires fonciers ont accès à une information adéquate en vue de l'acquisition et de la gestion efficaces des milieux humides.

* **Accroître la base de connaissances sur les milieux humides, sur leurs fonctions écologiques, leurs valeurs sociales et économiques ainsi que leur protection et leur gestion.**

  - Approfondir des domaines relatifs aux milieux humides comme:

    - l'évaluation socio-économique
    - le rôle de l'hydrologie
    - l'étude des coûts-bénéfices environnementaux et écologiques
    - les systèmes d'inventaire et de classification (et leur application)
    - les répercussions des programmes gouvernementaux
    - les répercussions des mesures d'atténuation des dommages afin de promouvoir une meilleure compatibilité entre les milieux humides et le développement
    - la surveillance des répercussions du développement
    - la remise en état et la valorisation des milieux humides, ainsi que l'atténuation des dommages causés par la perte de ces milieux, ou l'indemnisation pour compenser ces pertes.

  - Évaluer l'état des milieux humides par l'inventaire, la classification et la surveillance de cette ressource.

  - Élaborer et mettre en application un système pour identifier, évaluer et classer l'importance relative des milieux humides.

  - Identifier les milieux humides les plus menacés.

  - Mettre au point des méthodes nouvelles de gestion économique et compatible des milieux humides considérés comme une composante de l'ensemble des biens des propriétaires fonciers.

  - Continuer de coopérer avec les organismes gouvernementaux, les organisations fauniques privées, les corporations, les établissements d'enseignement supérieur et les propriétaires fonciers, à l'élaboration et à la mise en application de programmes de recherche.

  - Établir un processus de consultation avec les propriétaires fonciers et d'autres groupes intéressés par les décisions sur l'utilisation des terres, pour déterminer leurs problèmes et leurs besoins afin de protéger et gérer les milieux humides.

* **Élaborer et appuyer les programmes éducatifs et d'information, qui visent à promouvoir l'importance, le rôle, les valeurs et les utilisations des milieux humides et de leurs ressources.**

  - Désigner un organisme central ou de direction pour coordonner les efforts en vue d'intensifier la sensibilisation du grand public aux milieux humides.

- Établir une tribune ou un réseau national pour les communications sur la conservation des milieux humides afin de:

  - systématiser i) les renseignements concernant les milieux humides
    ii) les données écologiques sur les milieux humides;

  - établir un bureau central d'information.

- Promouvoir l'élaboration d'une éthique des milieux humides par des programmes éducatifs, y compris l'enrichissement des programmes scolaires et l'éducation permanente, afin de sensibiliser davantage les citoyens aux milieux humides.

- Accroître les possibilités d'utilisation agréable des milieux humides par le public.

- Élargir les programmes de diffusion dans le domaine agricole come SWEEP (Soil and Water Environmental Enhancement Program/Amélioration environnementale du sol et de l'eau, Ontario) et HELP (Habitat Enhancement Land-Use Program/Utilisation des terres visant l'amélioration de l'habitat, Manitoba) afin d'accroître la sensibilisation à la conservation des milieux humides.

- Entreprendre des programmes coopératifs avec des organisations non gouvernementales et des établissements d'enseignement supérieur afin de justifier publiquement la protection et la gestion des milieux humides.

- Utiliser divers médias d'information pour promouvoir la conservation des milieux humides.